

**А.М. Лисенко**

кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 343.13 : 343.573

## **АНАЛІЗ РОЗВИТКУ АНТИТЕРОРИСТИЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ**

На основі комплексного ретроспективного аналізу нормативно-правових актів, що регламентують кримінальну відповідальність за вчинення злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю в Україні, визначено основні етапи розвитку атитерористичного законодавства та науково обґрунтовано властиві йому недоліки.

**Ключові слова:** *тероризм, злочини, пов'язані з терористичною діяльністю, кримінальна відповідальність.*

На основе комплексного ретроспективного анализа нормативно-правовых актов, регламентирующих криминальную ответственность за совершение преступлений, связанных с террористической деятельностью в Украине, определяются основные этапы развития антитеррористического законодательства и научно обосновываются присущие ему недостатки.

**Ключевые слова:** *терроризм, преступления, связанные с террористической деятельностью, криминальная ответственность.*

In the article, on the basis of complex retrospective analysis of normative-legal acts, regulating criminal responsibility for committing crime, related to terrorist activity in Ukraine, the basic stages of his development are determined and the inherent him failings are scientifically grounded.

**Keywords:** *terrorism, crimes, related to terrorist activity, criminal responsibility.*

**Постановка проблеми.** Розпад СРСР та виникнення на його території нових держав призвело до значних перетворень у соціально-політичній сфері. До головних з них можна віднести створення багатопартійної системи управління суспільством та виникнення конфліктів між зазначеними державами через перерозподіл території колишнього СРСР, на ґрунті расової та релігійної неприязні. Це зумовило низку озброєних конфліктів та бурхливий розвиток такої форми боротьби за владу, як тероризм. Разом з розвитком тероризму розвивається й нормативно-правова база, яка передбачає відповідальність за нього, що є відповідною реакцією держави на це негативне явище. Історичний аналіз розвитку антитерористичного законодавства є одним із необхідних методів визначення його недоліків. Враховуючи значну поширеність тероризму у світі, а також його велику суспільну

небезпеку, актуальність проблеми дослідження нормативно-правових основ протидії йому не викликає сумнівів.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Вивчення останніх досліджень і публікацій показало, що в Україні проблема розкриття злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю, залишається малодослідженою. Окремі аспекти протидії цим злочинам досліджувалися такими вченими, як В.Ф. Антипенко [1], В.В. Бурега [2], Г.С. Берест [3], В.А. Ліпкан [4], В.В. Літвін [5], Р.В. Мукоїда [6], А.І. Пясецький [7], М.В. Семикін [8], С.О. Солодовніков [9] та М.В. Ушич [10]. Однак у їх працях відсутній комплексний аналіз розвитку антитерористичного законодавства в Україні.

Відповідно, **метою** цієї статті є визначення на підставі ретроспективного аналізу розвитку антитерористичного законодавства України притаманних йому недоліків та надання відповідних науково обґрунтованих пропозицій щодо їх усунення відповідно до сучасних вимог.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сьогодні світова спільнота повною мірою усвідомила міру небезпеки тероризму. У зв'язку з цим активно ведеться розробка заходів боротьби з ним, у тому числі шляхом вдосконалення міжнародної і національної антитерористичної нормативно-правової бази. Вдосконалення міжнародної нормативно-правової бази здійснюється в рамках Всесвітнього Антикримінального і Антитерористичного Форуму (ВААФ), цілі, завдання і основні напрями діяльності якого визначені в Концепції ВААФ, прийнятій на першому засіданні Міжнародного організаційного комітету 5 грудня 2000 р.

В Україні з урахуванням світового досвіду боротьби з тероризмом законодавець також вживає заходів щодо удосконалення нормативно-правової бази щодо протидії цьому явищу. Україною були ратифіковані основні міжнародно-правові акти антитерористичної спрямованості, насамперед Європейська конвенція по боротьбі з тероризмом від 27 січня 1977 р. [11] та Конвенція про боротьбу із захопленням заручників від 17 грудня 1979 р. [12]. Зазначені конвенції вказують основні напрями міжнародної концепції протидії тероризму, але не визначають усіх об'єктивних та суб'єктивних ознак злочинів, пов'язаних з терористичною діяльністю, та не встановлюють відповідальність за їх вчинення. Ці задачі вирішуються на рівні національного кримінально-правового законодавства окремих країн.

Боротьба з тероризмом у сучасному його розумінні як із соціально-політичним явищем в Україні почалася після виникнення УРСР. Це зумовлено тим, що у прийнятому в 1927 р. КК УРСР [13] було вперше визначено правову кваліфікацію злочинів, пов'язаних з терористичною діяльністю. Слід зазначити, що на всіх етапах протидії тероризму в Україні як головний правовий інструмент використовувалася саме правова кваліфікація терористичної діяльності як кримінально караних діянь.

КК УРСР 1927 р. у ст. 54 першої глави «Контрреволюційні зло-

чини» Особливої частини передбачав відповідальність за окремі контрреволюційні злочини. Так, ст. 54 КК УРСР [13] встановлювала відповідальність за вчинення терористичних актів, спрямованих проти представників радянської влади чи діячів революційних робочо-селянських організацій, та участь у виконанні таких актів, хоча би й окремий виконавець такого акту й не належав до контрреволюційних організацій. Крім того, даною статтею передбачалася кримінальна відповідальність за приховування та пособництво, не пов'язані з безпосереднім здійсненням зазначених злочинів або при необізнаності про їх кінцеву мету та недонесення про достовірно відомі майбутні та вчинені злочини. Вчинення терористичних актів КК УРСР 1927 р. відносив до небезпечних державних (контрреволюційних) злочинів. Таким чином, однією з істотних ознак терористичного акту, передбаченою ст. 54 КК УРСР [13], що дозволяла відмежувати його від інших схожих злочинів, була контрреволюційна мета.

У п. 8 ст. 54 КК УРСР [13] йдеться про контрреволюційні організації, тобто групи реакційно налаштованих проти радянської влади осіб, які обрали вчинення терористичних актів способом боротьби для досягнення намічених цілей. За своєю сутністю контрреволюційна організація була прототипом сучасної терористичної організації (групи). За смислом терористичний акт регламентований диспозицією ст. 54 КК УРСР [13] – це вбивство, замах на вбивство або нанесення тілесних ушкоджень з контрреволюційною метою зазначеним у статті особам у зв'язку з їх службовою та громадською діяльністю. Взагалі під час аналізу змісту КК УРСР спостерігається спроба законодавця детально визначити в його нормах суспільно небезпечні діяння, пов'язані з терористичною діяльністю.

Наступний КК УРСР був прийнятий у 1960 р. У ст. 58 та 59 частини першої «Особливо небезпечні злочини проти держави» глави першої Особливої частини «Злочини проти держави» [14] передбачалася кримінальна відповідальність за вчинення терористичних актів шляхом посягання на життя державних діячів у зв'язку з їх службовою діяльністю та життя представника іноземної держави з метою підриву або ослаблення радянської влади, спричинення міжнародних ускладнень. Слід зауважити, що безпосередньо термін «терористичний акт» у даному кодексі, на відміну від попереднього КК, законодавцем не використовувався. Крім того, у ст. 58 КК УРСР 1960 р. [14] з'явилося нове поняття – «державний діяч». У диспозиції даної статті був наведений повний перелік осіб, що належать до цієї категорії.

Порівняльний аналіз змісту ст. 54 КК УРСР 1927 р. [13] та ст. 58 та 59 КК УРСР 1960 р. [14] свідчить про те, що слова ст. 54 «вчинення терористичних актів» замінені в ст. 58 та 59 словами «посягання на життя», вказуючи на конкретну дію, а у ст. 59 – й на її наслідки. Одночасно в ст. 58 та 59, на відміну від ст. 54, не передбачалася кримінальна відповідальність за участь у вчиненні терористичних актів. Однак це не означало, що особи, які брали участь у вчиненні терорис-

тичних актів, не підлягали відповідальності за КК УРСР 1960 р. [14].

Нововведенням у КК УРСР 1960 р. [14] стала ст. 59, яка передбачала відповідальність за вчинення такого злочину терористичної спрямованості, як посягання на життя представника іноземної держави з метою провокації міжнародних ускладнень. Відповідно, в КК з'явився й новий термін «представник іноземної держави». Введення законодавцем цієї норми свідчить про зростання небезпеки вчинення злочинів терористичної спрямованості, у тому числі й на території СРСР. Такий стан був певною мірою зумовлений збільшенням масштабів міжнародного тероризму у світі.

Під час прийняття КК України 2001 р. [15] законодавцем було враховано світовий досвід боротьби з тероризмом, і насамперед досвід країн – колишніх учасниць СНД, особливо Російської Федерації. Так, даний кодекс передбачає кримінальну відповідальність за вчинення цілої низки різноманітних злочинів, пов'язаних з терористичною діяльністю. У чинному КК України у диспозиції ст. 258 детально визначаються усі способи вчинення терористичного акту та цілі, які можуть бути досягнуті за результатами його вчинення. Таким чином, термін «терористичний акт» у сучасному його розумінні з'явився в кримінальному законодавстві України з введенням ст. 258 КК України [15]. Також дуже важливим є те, що у даній статті зазначені цілі вчинення терористичного акту, які фактично є цілями тероризму.

Певним недоліком є те, що дані цілі можуть досягатися шляхом вчинення й інших дій, не передбачених у КК України, наприклад захоплення заручників, але законодавець не визначив поняття злочинів, пов'язаних з терористичною діяльністю. Дані злочини знаходяться у різних розділах особливої частини КК України. До того ж вони можуть належати як до злочинів, пов'язаних з терористичною діяльністю, так й до злочинів іншої спрямованості, залежно від цілей їх вчинення. Відсутність визначення терміна «злочини, пов'язані з терористичною діяльністю» має велике значення для боротьби з тероризмом. Так, наприклад, ст. 11 закону України «Про боротьбу з тероризмом» [16] передбачає порядок прийняття рішення щодо проведення антитерористичної операції на підставі наявності інформації про терористичний акт та не передбачає інших підстав для її проведення.

Таким чином, якщо терористи вчинили захоплення заручників або напад на представника іноземної держави з метою досягнення терористичних цілей, антитерористична операція, відповідно із зазначеним законом, не може бути проведена. Така ситуація є невиправданою та у відповідних випадках призведе до зниження ефективності протидії тероризму. Наразі, враховуючи низьку поширеність тероризму в Україні, це мало впливає на криміногенну ситуацію в країні. Але, як свідчить світовий досвід, насамперед досвід Російської Федерації, така ситуація у сфері терористичної діяльності у країні може швидко змінюватися на протилежну.

Також техніко-юридичне виконання диспозиції ст. 258 КК Украї-

ни [15] має значні недоліки, зокрема, серйозний сумнів викликає обґрунтованість віднесення порушення громадської безпеки та залякування населення до категорії цілей тероризму, оскільки порушення такої безпеки та залякування населення відіграє роль інструменту для досягнення цілей тероризму та є наслідками вчинення терористичного акту, а не його цілями.

Крім того, важливим кроком до удосконалення антитерористичного законодавства України стало введення у 2006 р. чотирьох статей: 258-1 «Втягнення у вчинення терористичного акту», 258-2 «Публічні заклики до вчинення терористичного акту», 258-3 «Створення терористичної групи чи терористичної організації», 258-4 «Сприяння вчиненню терористичного акту». У 2010 р. в КК України додатково було введено ст. 258-5 «Фінансування тероризму» [15]. Суспільно небезпечні діяння, передбачені ними, фактично є злочинами, що сприяють вчиненню злочинів терористичної спрямованості. Тобто вони створюють умови для вчинення терористичного акту; самостійне їх вчинення не може привести до досягнення терористичних цілей, а лише сприяти вчиненню зазначеного акту. Слід вказати, що ці статті не мали аналогів у попередніх КК.

Зауважимо, що законодавець намагається передбачити кримінальну відповідальність за вчинення якомога більшого числа терористичних діянь. Встановлення кваліфікації усіх проявів терористичної діяльності є одним з превентивних заходів попередження розповсюдження тероризму в Україні за допомогою правових механізмів регулювання суспільних відносин. Так, КК України крім ст. 258 передбачає відповідальність за вчинення злочинів терористичної спрямованості у таких статтях: 147, 260 (ч. 4, 5), 261, 266 (ч. 1), 349, 443, 444, якщо вони були вчинені з терористичною метою, що вказана у ч. 1 ст. 258. Взагалі терористична діяльність стала серйозною загрозою для безпеки суспільства і держави. У цих умовах і виникла необхідність у новій законодавчій конструкції складу терористичних дій.

З метою поліпшення ефективності розкриття злочинів, пов'язаних з терористичною діяльністю, та створення умов відмови окремими членами терористичних груп та організацій від продовження вчинення злочинної діяльності законодавець передбачив у ч. 2 ст. 258-3 та ч. 4 ст. 258-5 КК України [15] умови звільнення таких осіб від кримінальної відповідальності.

У порівнянні з КК УРСР 1960 р. [14] чинний КК України у частині регламентації відповідальності за вчинення злочинів, пов'язаних з терористичною діяльністю, набагато досконаліший. Проте це не свідчить про недалекоглядність законодавців часів УРСР, а зумовлено, на нашу думку, різним станом суспільно-політичного життя як у світі, так і в Україні.

Існування реальної загрози тероризму змусило законодавця розширити сферу правового регулювання протидії тероризму, включивши в неї не лише кримінально-правові питання, а й цілу низку інших питань (режим антитерористичної операції, визначення поняття «тероризм», терористична діяльність тощо), які раніше не піддавалися пра-

вовому регулюванню. З цією метою у 2003 р. було прийнято Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [16]. З його прийняттям почався другий етап пострадянського періоду формування антитерористичного законодавства. Однак цьому закону притаманні певні недоліки, основними з яких є неузгодженість його норм з нормами чинного КК України, особливо в частині визначення поняття тероризму та пов'язаних з ним злочинів, а також змісту терористичної діяльності. У цьому спостерігається непослідовність вітчизняного законодавця у використанні термінологічного апарату та недостатній рівень опрацювання теоретичних питань протидії тероризму.

У той же час залишилася низка невирішених проблем, пов'язаних з правовою кваліфікацією тероризму. Так, події у світі показали, що тероризм може загрожувати не лише суспільній, але й державній безпеці. У зв'язку з чим важко погодитися із законодавцем, який визначає у якості головного об'єкту терористичної діяльності суспільну безпеку, тобто стосунки, що забезпечують безпеку невизначеного числа членів суспільства. Про це свідчить відповідне розміщення ст. 258 у IX розділі КК України «Злочини проти громадської безпеки» [15]. На нашу думку, аналіз диспозиції ст. 258 КК України дозволяє об'єктами терористичних посягань вважати стосунки, які здійснюються суб'єктами, що наділені владно-розпорядницькими повноваженнями та охороняються законом. До таких суб'єктів законодавець відносить органи державної влади, місцевого самоврядування, службових осіб цих органів, об'єднання громадян та юридичні особи. У статті перш за все йдеться про незаконне втручання у владно-розпорядницькі повноваження зазначених суб'єктів, яке порушує не тільки громадську безпеку, а й безпеку держави та посягає на основи конституційного строю.

**Висновки.** Порівняльно-правовий аналіз антитерористичного законодавства України свідчить, що з моменту його виникнення воно постійно модернізується. Основним недоліком, притаманним кримінальному законодавству УРСР, на наш погляд, слід назвати неспроможність законодавства встановити кваліфікації усього різноманіття терористичних діянь. І сьогодні антитерористичне законодавство, незважаючи на його значне удосконалення, не позбавлене певних недоліків, у зв'язку з чим нами пропонуються такі пропозиції для їх усунення:

1. Виключити з переліку цілей, зазначених у ст. 258 КК України, «порушення громадської безпеки» та «залякування населення», у зв'язку з тим, що це є засобами досягнення терористичних цілей.

2. Визначити у Законі України «Про боротьбу з тероризмом» вичерпний перелік злочинів, пов'язаних з терористичною діяльністю, зі вказівкою відповідних статей КК України.

3. Внести зміни до ст. 11 даного Закону щодо підстав проведення антитерористичної операції та замінити слова «терористичний акт» на «злочини, пов'язані з терористичною діяльністю», що дозволить здійснювати протидію тероризму у всіх його проявах, а не лише у випадку вчинення злочинів, передбачених ст. 258 КК України.

**Бібліографічні посилання**

1. *Антипенко В.Ф.* Тероризм: кримінологічна та кримінально-правова характеристика: Монографія. – К., 1999.
2. *Бурега В.В.* Общая теория террора: Монография. – Донецк, 2008.
3. *Берест Г.С.* Відомості про особу терориста та їх значення для виявлення, попередження і розкриття терористичного акту // Вісник Луганського держ. ун-ту внутр. справ. – 2008. – № 4. – Спец. вип.: Проблеми наукового забезпечення вдосконалення й розвитку оперативно-розшукової діяльності в Україні. – С. 211-216.
4. *Ліпкан В.А.* Боротьба з тероризмом: Монографія. – К., 2002.
5. *Літвін В.В.* Методика розслідування терористичного акту: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2007.
6. *Мукоїда Р.В.* Організаційно-тактичні засади протидії злочинам, пов'язаним з терористичною діяльністю: Дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2008.
7. *Пясецький А.І.* Напрями боротьби оперативних підрозділів міліції з тероризмом // Науковий вісник Нац. академії внутр. справ України. – 2004. – № 6. – С. 158-164.
8. *Семикін М.В.* Створення терористичної групи чи терористичної організації : кримінально-правове дослідження: Монографія. – Харків, 2003.
9. *Солодовников С.А.* Терроризм и организованная преступность: Монография. – М., 2008.
10. *Ушич М.В.* Розкриття злочинів, пов'язаних з викраданням людини та захоптом заручників // Актуальні проблеми сучасної науки і правоохоронної діяльності. – Харків, 2004. – С. 145-146.
11. По боротьбі з тероризмом: Європейська конвенція ООН від 27 січня 1977 р.
12. Про боротьбу із захопленням заручників: Міжнародна конвенція ООН від 17 грудня 1979 р.
13. Кримінальний кодекс УРСР. – К., 1927. – Офіц. вид.
14. Кримінальний кодекс УРСР // ВВР УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 14.
15. Кримінальний кодекс України // ВВР. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
16. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV // ВВР. – 2003. – № 25. – Ст. 180.

*Надійшла до редакції 17.11.2011*